

Sachdokumentation:

Signatur: DS 5110

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/5110



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Staatspolitische Kommission

3003 Bern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. März 2025

Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» (20.451 n)

Sehr geehrte Frau Gysin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatspolitische Kommission hat am 21. November 2024 das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» gestartet.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung betrifft die Sozialhilfe direkt. Als nationale Fachkonferenz der Sozialhilfe, in der Kantone, Gemeinden und private Organisationen der Sozialhilfe zusammengeschlossen sind, beteiligt sich die SKOS an dieser Vernehmlassung.

Allgemeine Bemerkungen

Die Sozialhilfe ist ein zentrales Element zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Eine solide und faire Sozialhilfe ermöglicht Menschen in Not ein Leben in Würde und gibt ihnen die Chance, in die finanzielle Selbstständigkeit zurückzufinden. Damit stützt Sozialhilfe nicht nur die Einzelnen, sondern sie schützt den gesellschaftlichen Frieden und damit auch den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Im Kapitel A der SKOS-Richtlinien sind die Ziele und Prinzipien der Sozialhilfe festgehalten. Dazu gehört die Ursachenunabhängigkeit. Im Unterschied zu Leistungen der Sozialversicherungen basiert Sozialhilfe auf dem Finalprinzip. Ihre Leistungen dürfen nicht von den Ursachen einer Notlage abhängig gemacht werden. Mit dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung wird gleichzeitig festgehalten, dass jede Person Verantwortung für sich selbst wahrnimmt und nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beiträgt.

Mit den 2019 in Kraft getretenen Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) wurde dieses Prinzip für Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung teilweise in Frage gestellt. Dass Personen selbst nach langer Anwesenheit und erfolgter Integration den Verlust ihrer Bewilligung befürchten müssen, wenn sie aufgrund biographischer Widrigkeiten zum Sozialhilfebezug gezwungen sind, widerspricht der Natur der Sozialhilfe als rechtmässigem Anspruch und hat eine stigmatisierende Signalwirkung. Besonders problematisch ist aber, dass viele Betroffene aus Angst vor ausländerrechtlichen Sanktionen auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten. Dieser erhöhte Nichtbezug schafft prekäre Armutssituationen, die sowohl für die Betroffenen als auch für die Gesellschaft schwerwiegende Konsequenzen haben. Mögliche Folgen sind gesellschaftliche Ausgrenzung, Obdachlosigkeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen und die Entstehung von Parallelgesellschaften. Die parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» zielt darauf ab, diese negativen Folgen zu verhindern. Die SKOS hat das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich unterstützt und freut sich, dass beide Parlamentskammern sie angenommen und den Handlungsbedarf anerkannt haben.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben die Befürchtung bestätigt, dass die AIG-Revision nicht nur Personen betrifft, die tatsächlich ausgewiesen oder zurückgestuft werden oder denen dies angedroht wird. Ausländerrechtliche Sanktionen beeinflussen die zukünftige Lebensgestaltung massiv und wirken stark abschreckend. Viele Personen mit entsprechendem Aufenthaltsstatus verzichten daher trotz dringendem Bedarf auf Sozialhilfe, da die unsichere Rechtslage sowie mögliche drastische Konsequenzen sie davon abhalten. Dieses Phänomen bestand bereits vor der Gesetzesrevision 2019, wurde durch die Reform aber nochmals deutlich verstärkt. Das belegen aktuelle Studien und Rückmeldungen von Mitgliedern der SKOS aus dem öffentlichen und privaten Bereich.¹

Aus fachlicher Sicht sollte deshalb auf eine Verknüpfung von Sozialhilfe- und Migrationsrecht verzichtet werden.

Bemerkungen zum Gesetzesvorschlag

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N), die den Gesetzesvorschlag ausgearbeitet hat, ist in zwei Punkten vom Initiativtext abgewichen: bei der Schutzfrist von zehn Jahren, nach der ein Widerruf nur in besonderen Fällen möglich wäre, sowie beim Begriff der Mutwilligkeit. Der Vorschlag der SPK-N ist damit eine Abschwächung gegenüber dem Initiativtext und bedeutet lediglich eine Kodifizierung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Für die SKOS geht der Vorschlag der SPK-N in die richtige Richtung, aber zu wenig weit. Die Kodifizierung der heutigen Rechtsprechung trägt der Zielsetzung der parlamentarischen Initiative nicht hinreichend Rechnung. Die Verhältnismässigkeitsprüfung und der Verschuldensbegriff des Bundesgerichts lassen den Entzug von Bewilligungen wegen Sozialhilfebezugs in Fallkonstellationen zu, in welchen keine Mutwilligkeit erstellt ist, u.a. bei Personen mit langjährigem Aufenthalt und/oder gesundheitlichen Einschränkungen. Kritisch beurteilt die SKOS daher namentlich den Verzicht der SPK-N auf den Begriff der Mutwilligkeit, der in der parlamentarischen Initiative verwendet wurde. Gemäss Bundesgericht liegt ein mutwilliges Verhalten vor, «wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt»². Mit dieser Formulierung soll die Möglichkeit von Ausweisentzügen auf Fälle reduziert werden, in denen entgegen den Prinzipien des Sozialhilferechts Sozialhilfe bezogen wird.

¹ Vgl. [Hümbelin et al. 2022](#), [Büro Bass 2022](#)

² Vgl. u.a. [BGer 2C_490/2023 vom 31.05.2024 E. 5.2](#)

Dies kann sich sowohl auf die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit als auch auf die Anstrengungen, sich von der Sozialhilfe abzulösen, beziehen.

Die SPK-N hat in ihrem Vorschlag den Begriff der «Mutwilligkeit» durch den Begriff des «eigenen Verschuldens» ersetzt. Gemäss Bundesgericht sind bei den Ursachen des Sozialhilfebezugs auch Aspekte wie ein Arbeitsplatzverlust, eine schwierige Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildungen, gesundheitliche Probleme oder Krisensituationen (u.a. Scheidung, häusliche Gewalt) zwar zu berücksichtigen. Allerdings zeigt die aktuelle Praxis, dass ein grosser Interpretationsspielraum besteht, ab wann eigenes Verschulden vorliegt. Bezogen auf die Sozialhilfeabhängigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein eigenes Verschulden vor, «wenn in vorwerfbarer Weise das Arbeitspotenzial und die Steuerungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe über Jahre hinweg unzureichend ausgeschöpft werden»³. Bei einer Niederlassungsbewilligung sei dies beispielsweise der Fall, wenn eine langjährige Sozialhilfeabhängigkeit «hauptsächlich» in der Passivität und der fehlenden Motivation zur Erwerbstätigkeit der Betroffenen begründet ist. Bei einer Aufenthaltsbewilligung reicht ein eigenes Verschulden in «relevanter Weise».

Wie oben ausgeführt, ist das Verschulden im Armutskontext ein problematischer Begriff. In der Regel wird Armut durch starke strukturelle Faktoren bestimmt, und die individuellen Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Personen sind je nach Situation begrenzt. Dazu kommt, dass der Bezug von Sozialleistungen stigmatisierend ist. In der heutigen Praxis der Migrationsbehörden wird Verschulden oft sehr breit definiert. «Kein Verschulden» wird an einzelnen Gründen wie nachgewiesenen Krankheiten, Erwerbsarmut oder Einelternhaushalten mit Kleinkindern festgemacht. Das führt dazu, dass Menschen, die aus anderen und weniger offensichtlichen Gründen von Armut betroffen sind, grundsätzlich unter Verdacht stehen. Die SKOS erachtet es als entscheidend, dass für den einschneidenden und folgeschweren Entscheid eines Ausweisentzugs eine höhere Hürde gilt als ein einfaches Verschulden.

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips sollte ein solcher Entscheid auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen Sozialhilfe mutwillig oder qualifiziert vorwerfbar bezogen wurde. Diese Auslegung entspricht sowohl der Intention der Gesetzesänderung von 2019 als auch der parlamentarischen Initiative.

Weiter bedauert es die SKOS, dass darauf verzichtet wird, einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs nach einer bestimmten Frist auszuschliessen. Eine solche Bestimmung gab es im Ausländergesetz vor 2019 in Art. 63 Abs. 2: «Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, kann nur aus Gründen von Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b widerrufen werden.»⁴ Dieser Artikel führte zu Rechtssicherheit bei Personen, die sehr lang in der Schweiz sind. Er trug auch dem Umstand Rechnung, dass das Erteilen einer Niederlassungsbewilligung an hohe Anforderungen geknüpft ist.

³ Erläuternder Bericht, S. 9

⁴ Art. 63 Abs. 1 Bst b AuG lautete: «die Ausländerin oder der Ausländer in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet». Art. 62 Abs. 1 Bst b.: «zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59–61 oder 64 StGB angeordnet wurde.»

Wer zu Beginn des Aufenthalts in der Schweiz oder während des geregelten Aufenthalts eine Niederlassungsbewilligung erhält, erfüllt die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG. Dazu gehört die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Wenn zu einem späteren Zeitpunkt kritische Lebensereignisse die Unterstützung durch die Sozialhilfe nötig machen, soll dies als regulärer Teil unseres Systems der sozialen Sicherheit betrachtet werden. Dieses System verhindert Situationen der prekären Armut wie Obdachlosigkeit, fehlende Versorgung mit Lebensmitteln und ungenügender Zugang zum Gesundheitswesen. Es fördert auch die berufliche Integration und die gesellschaftliche Teilhabe. Es liegt im Interesse des Staates und der Gesellschaft, dass ein möglichst grosser Teil der ständigen Wohnbevölkerung vom System der sozialen Sicherheit abgedeckt ist.

Auf der Basis dieser Überlegung schlägt die SKOS vor, den in der parlamentarischen Initiative enthaltenen Begriff der Mutwilligkeit und den früheren Art. 63 Abs. 2 AuG (Version 2005) in den Gesetzestext aufzunehmen.

Der Gesetzesvorschlag sollte deshalb wie folgt geändert werden:

Art. 62 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe e ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Bezug von Sozialhilfe mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs. 1^{bis}

1^{bis} Bei der Prüfung eines allfälligen Widerrufs nach Absatz 1 Buchstabe c ist zu berücksichtigen, ob die betroffene Person ~~durch eigenes Verschulden die Sozialhilfeabhängigkeit~~ **den Bezug von Sozialhilfe mutwillig** herbeigeführt ~~und ihr Arbeitspotenzial oder andere Möglichkeiten, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, unzureichend genutzt hat~~ **oder mutwillig unverändert gelassen hat.**

Art. 63 Abs 2^{bis}

Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, kann nur aus Gründen von Absatz 1 Buchstaben a, b und d widerrufen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente und Vorschläge in den weiteren Debatten.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ch. Eymann', with a stylized flourish at the end.

Christoph Eymann, Präsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Kaufmann', with a stylized flourish at the end.

Markus Kaufmann, Geschäftsführer